

## ■ ZONES HUMIDES—Loi sur le développement des territoires ruraux

**Résumé.** La loi sur le développement des territoires ruraux adoptée le 23 février dernier (JO, 24 févr., p. 3073) a créé un nouveau régime juridique spécifique aux zones humides, rassemblé dans un chapitre 3 comprenant une douzaine d'articles (art. 127 à 139).

Cette loi est le résultat d'une évolution historique (passage d'un droit d'assèchement des zones humides à celui d'un droit de protection, à partir de la loi sur l'eau de 1992) et d'une demande des acteurs et gestionnaire de zones humides (dont le groupe Zones humides et l'Associations nationale des élus des zones humides).

Les dispositions ont été rédigées en collaboration avec le ministère de l'agriculture et celui de l'écologie. Les principales innovations concernent la reconnaissance politique et juridique des zones humides, la modification de leur définition, la création de procédures de délimitation, une nouvelle fiscalité incitative et un renforcement global de leur protection.

### 1 - Intérêt général de la protection des zones humides

La loi proclame que la préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général. Cette reconnaissance implique trois conséquences :

- Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et les aides publiques devront tenir compte de ces espaces, compte tenu, d'une part, des difficultés particulières de leur conservation de leur exploitation et de leur gestion, d'autre part, de leur contribution aux politiques de préservation des espaces naturels.
- L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics doivent veiller à la cohérence des politiques publiques sur les zones humides.
- L'État devra veiller à la prise en compte des zones humides dans les SAGE.

Ces principes n'ont cependant pas de valeur juridique. Ils constituent simplement une reconnaissance politique de la préservation des zones humides.



Fritillaire pintade



Torrent

### 2 - Précision de la définition des zones humides

La définition des zones humides est précisée afin, tout à la fois, de rendre plus efficace le travail accompli par les services de police des eaux, de diminuer les risques de contentieux portant sur la qualification de zone humide et de rendre la notion plus compréhensible par les citoyens.

La définition renvoie désormais à un décret et à un guide technique le soin de préciser les trois critères constitutifs d'une zone humide, à savoir :

- la prise en compte des crues ou des niveaux phréatiques correspondant à une fréquence fixée par le décret et établie selon le fonctionnement hydrologique des milieux ;
- le degré d'hydromorphie des sols estimé par une méthodologie fixée par le décret ;
- la liste des groupements végétaux hygrophiles ainsi qu'une méthodologie fixée par le décret permettant d'estimer leur caractère humide.

Ces textes devraient sortir pour l'été.

### 3 - Possibilités de délimitation des zones humides

Les zones humides faisant souvent l'objet de problème liés à leurs limites précises, la loi ouvre désormais la possibilité (ce n'est pas une obligation) de délimiter officiellement des zones humides ou du moins certaines d'entre elles. Ces délimitations, bien que pour l'heure, non coordonnées entre elles (à une exception près) auront vocation à se recouvrir (poupées russes).

#### A. Délimitation par le préfet de ZH pour l'application de la nomenclature sur l'eau

- le préfet peut délimiter tout ou partie des zones humides d'un département dans le but de mieux appliquer la **nomenclature sur l'eau**, notamment la rubrique 410 sur l'assèchement, l'imperméabilisation, le remblaiement ou la submersion de zones humides.
- Un décret doit en préciser les modalités. En l'absence de cette délimitation, la nomenclature continue à s'appliquer normalement aux zones humides et le juge, en cas de contentieux, pourra toujours qualifier tel espace de zones humides si les critères de la loi sur l'eau sont réunis.



Feuille de nénuphar

#### B. Délimitation par le préfet de ZHIEP

- Un décret définira les conditions dans lesquelles les préfets pourront délimiter des « **zones humides d'intérêt environnemental particulier** », c'est-à-dire celles qui présentent un intérêt écologique, paysager, touristique ou cynégétique particulier ou un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant. Ces zones pourront englober les « zones humides stratégiques pour l'eau » (v. p. 9).
- Dans ces zones, pourront être mis en place des programmes d'actions qui auront pour objet de préserver ou de restaurer lesdites zones. Ces programmes pourront préciser les pratiques à promouvoir et rendre obligatoire certaines d'entre elles (faucardage, pâturage).
- Ces programmes seront soutenus par des aides essentiellement agro-environnementales lorsque des surcoûts seront constatés. Une circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2005 a lancé un appel à projet sur des zones test (v. p. 6). Ces zones seront en outre totalement exonérées de TFPNB.



Pieds d'iris

### C. Délimitation par le SAGE de ZHSE

- Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux doit prendre en compte les zones humides et peut délimiter des « zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau », c'est-à-dire celles qui contribuent à la protection de la ressource en eau ou à la réalisation des objectifs du SAGE. Un décret en précisera le contenu.
- Dans ces zones, des prescriptions pourront limiter certains modes d'utilisation du sol sur les terrains appartenant à des Collectivités locales ou à l'État et soumis aux baux ruraux.
- des servitudes identiques à celles mises en place par la loi Risques (servitudes de mobilité des cours d'eau ou de rétention des crues) pourront être créées par le SAGE et interdire le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairies.

## 4 - Nouvelle fiscalité des zones humides

### A. Régime applicable—généralités

La fiscalité a longtemps pesé sur les zones humides, et d'une façon telle que les propriétaires ont été contraints de les mettre en culture pour atténuer cette charge économique.

Afin de régler ce problème, la loi prévoit pour certaines zones humides, une exonération totale ou partielle de taxe foncière sur les propriétés non bâties par période de 5 ans, renouvelable.

Seule la part communale est concernée, puisque les parts régionales et départementales ont déjà en grande partie été supprimées par les lois antérieures.

L'exonération ne concerne ni la Corse, ni les DOM qui sont déjà exonérés de TFPNB.



L'exonération ne concerne que certaines catégories de terrains identifiés dans la nomenclature fiscale (instruction de 1908) et qui vise les catégories 2 et 6, c'est-à-dire :

- les prés, prairies naturels, herbages et pâturages ;
- les landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues (y compris les tourbières naturelles, c'est-à-dire non exploitées).

Pour Natura 2000, s'y ajoutent les catégories 5 et 8, c'est-à-dire :

- les forêts alluviales et ripisylves ;
- les lacs, étangs, mares, marais salants et salines.

Afin de pallier les déficits de trésorerie des communes résultant de cette réforme, l'État compensera à due concurrence les pertes de recettes par une dotation qui interviendra une année après la décision d'exonération par lesdites communes.

Un décret assorti d'un cahier des charges doit accompagner cette réforme.

Trois régimes d'exonération coexistent.



Ci-contre : Ficaire fausse-renoncule

En haut : brin d'herbe et rosée

### B. Exonération de 50 % de TFPNB en dehors des zones protégées :

- Les zones humides doivent figurer sur une liste dressée par le maire, sur proposition de la commission communale des impôts direct (CCID). En cas de coexistence sur une même commune de zones humides exonérées à 50% et à 100% (v. ci-dessous), deux listes correspondantes à chacune de ces exonérations devront être dressées par le maire.
- Elles doivent faire l'objet d'un engagement de gestion sur 5 ans de la part de leur propriétaire. Cet engagement porte notamment sur la préservation de la faune ou le non retournement des prairies.
- Le propriétaire doit fournir aux services des impôts le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, l'engagement de gestion (et la signature du preneur si besoin).



Prêle

### C. Exonération de 100 % de TFPNB dans les zones protégées :

- Sont concernées certaines zones humides protégées : zones humides d'intérêt environnemental particulier / terrains du conservatoires / parcs nationaux / Réserves naturelles nationales et régionales / parcs naturels régionaux / Sites classés / Sites abritant des espèces protégées / Sites Natura 2000 (v. ci-dessous le régime spécifique applicable à compter de 2006).
- Un engagement de gestion de la part du gestionnaire sur 5 ans est nécessaire, avec interdiction de retourner les parcelles.
- Les chartes et documents de gestion ou d'objectifs des espaces protégés doivent être respectés.



Gros plan sur un ruisseau

### D. Exonération de 100 % de TFPNB en zone Natura 2000 :

- Cette exonération vise toutes les zones humides contenues dans les zones de protection spéciale (ZPS : Directive Oiseaux) ou dans les zones spéciales de conservation (ZSC : Dir. Habitats).
- Les parcelles doivent figurer sur une liste tenue par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectif.
- Elles doivent faire l'objet d'un engagement de gestion, *via* un contrat Natura 2000, ou *via* une charte Natura 2000 (nouveau de la loi DTR), et ceci pour une durée de 5 ans.



Herbier aquatique

## 5 - Renforcement des outils de protection traditionnels

### A. Certains organismes voient leurs missions étendues à la préservation des zones humides :

- le **conservatoire du littoral** : celui-ci est désormais compétent pour acquérir et gérer des zones humides situées dans les départements côtiers. Son action dans les secteurs géographiques limitrophes des communes et cantons littoraux constituant avec eux une unité écologique sera conditionné non plus par un décret en Conseil d'État, mais par des arrêtés préfectoraux. Le conservatoire pourra notamment disposer pour l'exercice de ses missions d'agents contractuels d'établissements publics intervenant dans les zones humides.
- les **établissements publics territoriaux de bassins**. Ceux-ci pouvaient agir dans les domaines de la prévention des inondations et de la gestion équilibrée de l'eau, voient leurs actions étendues à la préservation et de la gestion des zones humides.
- les **associations syndicales autorisées**. Les dispositions concernant les zones humides ont été retirées du projet de loi, puisqu'une ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 avait déjà permis d'apporter les modifications environnementales adéquates.

B. En outre, des **dispositions anciennes relative aux travaux de dessèchement** effectués ou concédés par l'État sont abrogées. Cette suppression complète celle sur les textes sur l'assèchement décidé par les collectivités locales (L. risques de 2003).

C. Enfin, le dispositif sur les **espèces allochtones envahissantes** est renforcé :

- Désormais, l'interdiction d'introduire de telles espèces, ne vise plus seulement à préserver les espèces et milieux mais également à **préserver les usages** qui leur sont associés.
- Une **liste d'espèces exotiques** dressée par les ministres de l'écologie et de l'agriculture déterminera les espèces animales non indigènes et non domestiques et les espèces végétales non indigènes et non cultivées. L'autorité administrative pourra désormais procéder ou faire procéder à la capture, au prélèvement, à la garde ou à la destruction de ces espèces, dès lors que leur présence est attestée (auparavant, il fallait que l'infraction soit préalablement constatée).
- Une **liste d'espèces dont la diffusion est limitée** sera dressée par les mêmes autorités. Ces espèces végétales et animales se verront interdits de transport, de colportage, d'utilisation, de mise en vente, de vente ou d'achat. Cette disposition permettra de freiner le commerce de certaines plantes d'aquarium ou de jardineries, ainsi que celle de plusieurs espèces animales comme la tortue de Floride ou l'écrevisse de Louisiane.
- Le **ragondin** et le **rat musqué** pourront être détruits par tous moyens y compris par la lutte chimique. Toutefois, cette dernière ne peut s'effectuer que sur autorisation préfectorale, dans le cadre d'un programme incluant les autres moyens de lutte lorsque ceux-ci se sont révélés insuffisants.



Herbiers aquatiques



Carpe chinoise

## 6 - Autres dispositions intéressant les zones humides

En dehors du volet « zones humides », plusieurs dispositions sont également à noter. Les plus importantes assouplissent la protection résultant des lois « littoral » et « montagne ».

**Les dispositions de la loi « montagne » sur les rives des lacs de montagne sont considérablement assouplies pour favoriser leur urbanisation :**

- Désormais, la loi littoral pourra être seule applicable aux plans d'eau de montagne de plus de 1000 hectares, afin d'éviter une superposition de cette loi avec la loi « Montagne ». Des secteurs exclusifs seront définis par décret, mais ne pourront pas remettre en cause la bande des 100 mètres ;
- Les exceptions à l'urbanisation des plans d'eau sont accrues. Les constructions et aménagements pourront être admis dans la bande des 300 mètres dans certains secteurs délimités par un PLU, un SCOT, une carte communale ou sur accord du préfet. En outre, la liste des ouvrages et aménagements autorisés en bordure des lacs (en l'absence de document d'urbanisme) s'allonge puisque les aires naturelles de camping et les équipements d'accueil et de sécurité liés à la pratique de la promenade et de la randonnée ont été ajoutées. Enfin, les lacs compris partiellement en zone de montagne (moins d'un quart des rives) pourront être exclus du champ de la loi montagne par arrêté préfectoral tandis que les plans d'eau de montagne de faible importance pourront l'être également par le biais d'un SCOT, d'un plus ou d'une carte communale.



**La loi « littoral » est également modifiée.** La loi institue la possibilité de construire des stations d'épuration en bordure des grands lacs. En outre, les dispositions limitant/interdisant l'urbanisation dans la bande des cent mètres et des espaces proches du rivages ne sont plus applicables aux rives des étiers et des rus, en amont d'une limite située à l'embouchure (fixée par décret), ce qui va poser problème pour certains marais côtiers (cette disposition a été adoptée à la suite de longs débats).

Les **schémas de mise en valeur de la mer** font l'objet d'une nouvelle procédure d'élaboration (par l'État ou par les communes) et leur contenu est modifié (en présence d'un SCOT, intégration des dispositions du SMVM dans un chapitre valant SMVM du SCOT).

De profonds changements sont apportés au **régime des sites Natura 2000** (Procédure de désignation, nouvelles chartes, renforcement du rôle des collectivités locales dans l'élaboration des documents d'objectifs, nouveau régime d'exonération fiscale).

De nouvelles dispositions visent à reconnaître et à préserver **les prairies et les espaces agricoles et naturels périurbains**.

La loi prend en compte la gestion équilibrée de l'eau dans le cadre de la **procédure d'aménagement foncier rural**.



Ci-contre : « Cheminée » d'une prêle.

En haut : Prairie humide—Réserve naturelle du marais de Lavours (Ain)